JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 09/06/2025
HASH: d315d9d6e4a6cfd91a7fd23c0ab51032

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

Número y fecha de resolución: indicados al margen.

Número de expediente: 1839/2024

Reclamante: [redacted]

Organismo: ADIF/MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE.

Sentido de la resolución: Desestimatoria.

Palabras clave: incidencias, AVE, Cataluña, indemnización, art. 18.1.e) y c) LTAIBG.

R CTBG
Número: 2025-0687 Fecha: 09/06/2025

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 4 de septiembre de 2024 el reclamante solicitó al MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE, al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno[1] (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

   «Relación de incidencias registradas durante el período comprendido entre el año 2012 y 2024 en todas las líneas de AVE que operan en Cataluña, donde conste, por cada una de las incidencias, el tipo de incidencia que se produjo (cancelación, retraso, avería, etc.), el día, la hora, el tramo, la línea y el motivo. Indicar por cada incidencia, cuántos pasajeros tienen derecho a indemnización, el motivo y el importe si todos los pasajeros reclamaran, así como el número total de pasajeros que han reclamado y el importe devuelto a cada uno».

[1] https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-12887

2. Mediante resolución de 9 de octubre de 2024, el Administrador de Infraestructuras Ferroviarias E.P.E. (ADIF) responde lo siguiente:

«El expediente ha sido duplicado como expediente 00001-00096064 para su atención por parte de Renfe Operadora al ser también competente.

Una vez analizada la solicitud, presentada por (...), ADIF AV considera que no procede conceder el acceso a la información por lo que se le comunica que:

Se rechaza la utilización instrumental de la normativa de transparencia administrativa con la finalidad de que una entidad pública atienda de forma recurrente peticiones muy detalladas y prolijas de información sensibles a la actividad comercial de sociedades mercantiles, facilitando datos de la totalidad de estos operadores de transporte, que compiten entre sí en régimen de libre competencia y que normalmente no publican, consideraciones que resultarían más pertinentes si se tratase de informaciones estadísticas y no de peticiones de información «a la carta».

De este modo, en la parte de la solicitud que es competencia de la gestión de la red ferroviaria por parte de ADIF AV y respecto de lo solicitado sobre incidencias en la red de Alta Velocidad de Cataluña desde 2012 hasta 2024 de todos los operadores de Alta Velocidad en España (AVE, Avlo, Ouigo e Iryo), siendo que, lo que realmente se está solicitando es tratar de conseguir una cantidad desmesurada de información para replicar, en algún modo, una base de datos elaborada por terceros, accediendo a información detallada y sensible, y en cierto modo privilegiada, sobre la todas la mercantiles que compiten, como son los operadores de Alta Velocidad, en un mercado recientemente liberalizado. Esto resulta en que, lo que verdaderamente se trataría de obtener es un estudio de mercado sobre un aspecto muy relevante de los servicios que prestan las operadoras ferroviarias de alta velocidad, lo que constituye un ejercicio anómalo y abusivo del derecho de acceso regulado en la citada Ley de Transparencia.

Esta resolución sostiene que para la denegación de acceso a la información primeramente concurre el límite al derecho de acceso a la información pública previsto en el artículo 14.1 h) de la Ley 19/2013, que preceptúa que el derecho de acceso puede ser limitado cuando pueda suponer un perjuicio para los intereses económicos y comerciales. Tomando como punto de partida el criterio 1/2019, de 24 de septiembre del CTBG que sienta doctrina sobre la correcta aplicación de dicho artículo como límite y es que, hay que traer a colación que el 14 de diciembre de 2020 se produjo la liberalización de los servicios de transporte de viajeros por

R CTBG Número: 2025-0687 Fecha: 09/06/2025

ferrocarril, de conformidad con lo establecido en la disposición transitoria primera de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del sector ferroviario, lo que, precisa, «supone que los servicios comerciales que presta Renfe Viajeros, además de competir con otros modos de transporte, (principalmente con aviones, autobuses y coches particulares), se encuentran abiertos a la competencia intramodal. Y en cuanto a los servicios sometidos a obligaciones de servicio público, debe tenerse en cuenta que compiten también con otros modos de transporte y que está prevista su licitación competitiva». De este modo, en relación con el denominado, esta resolución sostiene que los datos solicitados ponen de manifiesto con alto grado de detalle la evolución de características y particularidades entre los diferentes operadores ferroviarios; de manera que, al no tratarse de datos agregados, constituye información que ningún transportista hace pública y que es objeto de costosos estudios de mercado.

Con los presentes argumentos, el límite del artículo 14.1. h) de la Ley 19/2013 no se estaría aplicando en esta resolución de manera automática sino razonada, se aplica de manera potestativa y justificada, proporcionada con el objeto y finalidad de los objetivos a proteger, la libre competencia entre operadores mercantiles en igualdad de condiciones y respetando los derechos de todos los que no tienen por qué someterse a la presente Ley de aplicación, atendiendo al fondo de pedir y circunstancias del caso concreto, que es todos los retrasos en llegadas y salidas desde 2021. Además, la resolución plasma el estudio individualizado realizado al objeto, plasmando el «test del daño» y la ponderación de sus circunstancias; el perjuicio aflora claramente y no es otro que el daño y desventaja competitiva sustancial, real, manifiesta y directamente relacionada con la divulgación de la información que se está solicitando.

Dicho lo anterior, surge la ponderación frente al límite del derecho, esta resolución sostiene que en un mercado liberalizado y abierto a la competencia el mero hecho de facilitar determinados datos operativos, considerados sensibles desde el punto de vista comercial, es susceptible de ser considerado un comportamiento anticompetitivo, pudiendo concebirse como un intercambio de información sensible prohibido por la normativa de competencia nacional y comunitaria. Se supone un manifiesto perjuicio y desventaja competitiva injustificada respecto a la totalidad de operadores de transportes de viajeros por ferrocarril de alta velocidad que operan en España, dado que, por su composición accionarial, actualmente no vienen obligados a someterse a la Ley de Transparencia. Compitiendo todos estos operadores entre sí y sin privilegio alguno y debiendo respetarse en todo caso las condiciones de competencia en la prestación de servicios de transporte ferroviario

R CTBG Número: 2025-0687 Fecha: 09/06/2025

de alta velocidad, de acuerdo con lo establecido también en la legislación sectorial. En relación con el «test del interés público», además y aun cuando ello no sea óbice, esta resolución reitera que esta solicitud de acceso no ha puesto de manifiesto ningún motivo de naturaleza pública o privada que pudiese justificar el acceso a la información que solicita. Adicionalmente el solicitante incurre en el error de no tener en cuenta el régimen de los servicios comerciales, ni el régimen de las mercantiles privadas que concurren como operadoras y que no se someten a la Ley de Transparencia.

En definitiva, esta resolución debe concluir que por el mero hecho de la titularidad pública de las acciones de unas de las operadoras sobre las que solicita información sobre todas las incidencias de Alta Velocidad desde 2012 a 2024, no debe ser obstáculo y se debe de limitar el acceso a dicha información de manera que la totalidad de los operadores de transporte la mantienen como reservada o confidencial, y que sólo publican libremente cuando les puede otorgar un rédito empresarial. A mayor abundamiento de que el verdadero interés público sobre el fondo del asunto que plantea el solicitante se satisface sobradamente con la publicación de datos con finalidades estadísticas difundidos en publicaciones oficiales, a través de la «Estadística sobre transporte ferroviario» del INE, el informe anual del «0bservatorio del Ferrocarril en España» o el «Anuario del Ferrocarril».

Señalar la resolución de Consejo 536/2024 podrá comprobar cómo el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) aplica su propio criterio interpretativo y cómo ha definido los contornos del artículo 14. 1 h) como límite de acceso cuando se trata del mercado liberalizado del ferrocarril en España.

En otro orden de cosas, la resolución incurriría también en la causa de inadmisión recogida en el artículo 18.1 e) de la Ley 19/2013, se entiende que la presente solicitud no encaja con la finalidad de la Ley de Transparencia solicitar por esta vía la documentación solicitada (...)

En el presente caso, es evidente que el solicitante, pidiendo la información relativa a las incidencias en Alta Velocidad en Cataluña, desde 2012 a 2024, en llegadas y salidas de todas las mercantiles operadoras de Alta Velocidad que concurren en régimen de libre competencia en España, no estaría sometiendo a escrutinio ninguna acción de responsable público actual, ni en los años precedentes, ni tampoco se estaría intentando conocer realmente cómo se toman las decisiones públicas. Tampoco pretende conocer cómo se manejan los fondos públicos, ni

R CTBG
Número: 2025-0687 Fecha: 09/06/2025

conocer bajo qué criterios actúan las instituciones públicas y su presente solicitud estaría orientada a la consecución de intereses meramente particulares (...)».

3. Mediante escrito registrado el 17 de octubre de 2024, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el Consejo) en aplicación del artículo 24[2] de la LTAIBG, en la que acota su petición al periodo 2019-2024, y en la que concluye manifestando lo siguiente:

   «Permitir el acceso a la información solicitada contribuiría a la transparencia, la rendición de cuentas y el interés público, fomentando una competencia más justa y equitativa en el sector del transporte ferroviario. Además, se podrían implementar medidas para proteger la información sensible y garantizar que la divulgación no perjudique los intereses comerciales de los operadores. Por estas razones, se debería reconsiderar la decisión de denegar el acceso a la información y buscar una solución que equilibre los diferentes intereses».

4. Con fecha 18 de octubre de 2024, el Consejo trasladó la reclamación al Ministerio requerido solicitando la remisión de la copia completa del expediente derivado de la solicitud de acceso a la información y el informe con las alegaciones que considere pertinentes. El 13 de noviembre de 2024 tuvo entrada en este Consejo, junto al expediente, escrito en el que se ratifica lo expuesto en la resolución dictada, y se señala que el reclamante no ha desvirtuado ninguno de los argumentos recogidos en la misma.

5. El 14 de noviembre de 2024, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; sin que, habiendo comparecido a la notificación, haya presentado observación alguna.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 38.2.c) de la LTAIBG[3] y en el artículo 13.2.d) del Real Decreto 615/2024, de 2 de julio, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, A.A.I.[4], el presidente de esta Autoridad

[2] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a24
[3] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a38
[4] https://www.boe.es/eli/es/rd/2024/07/02/615

R CTBG Número: 2025-0687 Fecha: 09/06/2025

Administrativa Independiente es competente para conocer de las reclamaciones que, en aplicación del artículo 24 de la LTAIBG[5], se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.

2. La LTAIBG reconoce en su artículo 12[6] el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiendo por tal, según dispone en el artículo 13, «*los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*».

   De este modo, la LTAIBG delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y se extiende a todo tipo de "*formato o soporte*". Al mismo tiempo, acota su alcance, exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza "*pública*" de las informaciones: (a) que se encuentren "*en poder*" de alguno de los sujetos obligados, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas "*en el ejercicio de sus funciones*".

   Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide el acceso a información de las incidencias registradas durante el período comprendido entre el año 2012 y 2024 en todas las líneas de AVE que operan en Cataluña ─con detalle del momento en que se produjeron, línea, tramo, motivo y consecuencias económicas (indemnizaciones), entre otros extremos─.

   ADIF inadmite la solicitud con fundamento en lo dispuesto en el artículo 18.1.e) LTAIBG e invoca el límite recogido en el artículo 14.1.h) LTAIBG, por considerar que el acceso a la información solicitada causaría perjuicios económicos y comerciales a RENFE Viajeros. En su escrito ante este Consejo, el reclamante acota su petición solicitando los mismos datos en un arco temporal inferior (en vez desde 2012 hasta

[5] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24
[6] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12

R CTBG Número: 2025-0687 Fecha: 09/06/2025

2024, desde 2019 a 2024) remarcando el interés público en acceder a las incidencias producidas en las líneas de alta velocidad.

4. Sentado lo anterior debe precisarse en primer lugar que, contra lo sostenido por la entidad reclamada, la naturaleza estrictamente revisora de la reclamación prevista en el artículo 24 LTAIBG no impide modificar el objeto de la pretensión inicial (de la solicitud de acceso a la información) cuando esa modificación consiste en acotar su objeto, tal como ocurre en este caso. En efecto, el reclamante ha variado el objeto de su pretensión en el único sentido de acotar el periodo temporal sobre el que se solicita la información; periodo que, ahora, es menor que el inicialmente solicitado.

5. Por lo que concierne a la causa de inadmisión del artículo 18.1.e) LTAIBG aplicada por ADIF —que permite inadmitir a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes que *tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley*—, no puede desconocerse que el Tribunal Supremo ha señalado que su apreciación *«exige el doble requisito de carácter abusivo de la solicitud y falta de justificación en la finalidad de transparencia de la ley»* [STS de 12 de noviembre de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:3870)]. Por tanto, la resolución que inadmita una reclamación con fundamento en el artículo 18.1.e) LTAIBG debe justificar, por un lado, el carácter abusivo de la solicitud de acceso, por incurrir en un abuso de derecho conforme al artículo 7 del Código Civil (acto u omisión que por la intención de su autor, por su objeto o por las circunstancias en que se realice sobrepase manifiestamente los límites normales del ejercicio de un derecho, con daño para tercero), y, por otro, que la pretensión de acceder a la información pública no encuentra justificación en la finalidad de transparencia.

   En el presente caso, ADIF indica que la información solicitada referida a todas las empresas mercantiles operadoras de Alta Velocidad que concurren en régimen de libre competencia en España, «*no estaría sometiendo a escrutinio ninguna acción de responsable público actual, ni en los años precedentes, ni tampoco se estaría intentando conocer realmente cómo se toman las decisiones públicas. Tampoco pretende conocer cómo se manejan los fondos públicos, ni conocer bajo qué criterios actúan las instituciones públicas*». Asimismo, señala que la solicitud estaría orientada a «*obtener es un estudio de mercado sobre un aspecto muy relevante de los servicios que prestan las operadoras ferroviarias de AV, lo que constituye un ejercicio anómalo y abusivo del derecho de acceso regulado en la citada Ley de Transparencia».*

   De tales alegaciones no se desprende la acreditación de los elementos subjetivos y objetivos que determinan el uso abusivo del derecho, ni de la desconexión con las

R CTBG
Número: 2025-0687 Fecha: 09/06/2025

finalidades de transparencia de la Ley, pues no puede negarse el interés público de la información solicitada, dada la materia que aborda. En consecuencia, al no cumplirse los requisitos exigidos para apreciar ese carácter abusivo, debiéndose recordar en este sentido que el carácter voluminoso de la información no implica necesariamente una extralimitación del derecho., no cabe aplicar la causa de inadmisión del artículo 18.1.e) LTAIBG.

6. No obstante lo anterior, no puede desconocerse que, a pesar de invocarse el carácter abusivo de la reclamación, los razonamientos de ADIF también se centran en el hecho de que proporcionar la información en los términos y con el desglose que ha sido solicitada implicaría la confección de un informe hecho a propósito para el solicitante, pretensión que, entonces, no queda amparada por el derecho de acceso a la información pública y que engarza con la causa de inadmisión del artículo 18.1.c) LTAIBG (acción previa de reelaboración).

   Se afirma, así, en la resolución que lo pretendido es «*conseguir una cantidad desmesurada de información para replicar, en algún modo, una base de datos elaborada por terceros, accediendo a información detallada y sensible, y en cierto modo privilegiada, sobre la todas la mercantiles que compiten, como son los operadores de Alta Velocidad, en un mercado recientemente liberalizado.»* Se señala, en este sentido, que lo pretendido es la elaboración de un estudio de mercado; razonamiento que se reitera en alegaciones con cita de la sentencia de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de 30 de mayo de 2019, en la que se señaló que «*el objetivo de la Ley no es el crear una base de datos jurídica para su uso por profesionales a costa de la utilización de importantes recursos humanos y materiales de la Administración Pública y en detrimento del normal desenvolvimiento de las funciones propias del órgano de que se trate*»

   Ciertamente, considera este Consejo que, a la vista de los términos de la solicitud y del desglose solicitado —incidencia en todas las líneas de AVE que operan en Cataluña, señalando el tipo de incidencia, día y hora, tramo en el que se produjo, línea, motivo, número de pasajeros con derecho a indemnización, motivo y el importe si todos los pasajeros reclamaran, número total de pasajeros que han reclamado y el importe devuelto a cada uno— se trata de una verdadera petición de realización de un extenso y detallado informe atendiendo a los parámetros definidos el solicitante, que incurre en la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) LTAIBG y, por tanto, no está amparada por el derecho de acceso a la información pública.

R CTBG Número: 2025-0687 Fecha: 09/06/2025

7. En consecuencia, de acuerdo con lo expuesto, procede desestimar la reclamación sin que sea necesario entrar en el análisis de las demás cuestiones suscitadas.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación interpuesta frente a la resolución de ADIF/MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE.

De acuerdo con el artículo 23.1[7], de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre[8], de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa[9].

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG
Número: 2025-0687 Fecha: 09/06/2025

[7] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23
[8] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112
[9] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20230301&tn=1#dacuarta